

Gouvernance communautaire

Gilles Paquet
Université d’Ottawa
www.gouvernance.ca

Conférence présentée à la session d’ouverture du colloque Pour un Québec fort de ses communautés qui s’est tenu à Shawinigan en avril 2010 sous les auspices de Solidarité Rurale du Québec.

« Connexion, et non pas affection, est la caractéristique qui définit une communauté »

Samuel Bowles

Introduction

La démarche entreprise pour consulter vastement la population sur l'occupation du territoire, et pour favoriser l'engagement des communautés, renforcer leurs capacités à *innover* et à *prendre en charge* leur développement, et les aider à *se réapproprier* les territoires est un geste ambitieux qui va réclamer une nouvelle philosophie de gouvernance.

J'ai proposé, il y a quelques années, certaines balises dans ce chantier au moment où Solidarité Rurale du Québec se contentait encore de parler de *décentralisation* (Paquet 2006). Le projet actuel va beaucoup plus loin : faut-il changer les balises?

Je vais procéder en trois étapes : d'abord résumer à grands traits la nouvelle philosophie de gouvernance esquissée en 2006 parce qu'elle me semble toujours convenir; ensuite, suggérer qu'une gouvernance communautaire effective est non seulement possible mais réalisable, et en esquisser les contours; et enfin identifier quels écueils importants devront être éliminés pour que la gouvernance communautaire s'impose comme contribution déterminante à la gouverne de nos socio-économies modernes et complexes.

Une nouvelle philosophie de gouvernance

(a) changement de contexte

La mondialisation a forcé les socio-économies à s'ajuster vite. Mais, dans la plupart des socio-économies, l'État a été tiraillé entre les priorités des diverses sous régions (faisant face à des contraintes différentes) ou des sous groupes (dont les préférences divergent). Il est devenu clair qu'un appareil de gouverne centralisé et lourd est incapable de bien utiliser l'information dispersée nécessaire au pilotage efficace d'une économie petite, ouverte, dépendante et balkanisée comme le Canada ou le Québec. II a donc fallu décentraliser pour survivre.

Voilà qui a commandé une dérive lente vers une forme de gouvernance moins lourde et plus flexible, moins directive et davantage participative, plus diffuse et éclatée et moins technocratique. Expériences et expérimentations ont été réalisées, et de ces expériences a commencé à poindre l'idée d'un État plus modeste, subsidiaire, qui (côté contenu) est plus décentralisé, et (côté forme) dont l'action est davantage préceptorale– un état stratège, animateur, qui vise à assurer une stabilisation organisationnelle, un développement et une résilience à long terme bien plus que des ajustements à courte vue. Bien que les progrès dans cette direction aient été assez lents, ils semblent irréversibles.

C'est le cas parce que, comme l'a expliqué John Naisbitt (1993), plus l'économie mondiale se globalise, plus les petites unités deviennent importantes parce qu'elles sont davantage capables de mobiliser mieux et plus vite leurs forces vives d'innovation et de créativité, et qu'elles peuvent compter sur un *capital social*, des *réseaux* robustes, et une *conductivité* importante (Saint-Onge & Armstrong 2004). Ceci tient pour tous les secteurs : le privé, le public et le sans but lucratif. Petites unités connotent ici « milieux locaux » qui contiennent des systèmes locaux d'innovation (sli), et des communautés de pratique (cdp) – autant de structures inédites qui en sont l'épine dorsale.

(b) communauté de pratique/système local d'innovation

Communauté de pratique et système local d'innovation sont devenus les unités d'analyse les plus importantes : elles sont composées d'un groupe de personnes qui partagent un intérêt, un ensemble de problèmes, ou une passion pour un sujet, et qui approfondissent leurs connaissances et leurs expertises dans ce domaine par une interaction continue. Malgré la diversité de formes qu'elle peut adopter (l'unité territoriale locale stricte n'étant qu'une de ces formes, aussi importante soit elle), elle a des éléments structuraux repérables : (1) elle porte sur un *domaine* – un terrain commun qui rend légitime la communauté en définissant ses objectifs, ses valeurs, son identité, ses frontières floues; (2) elle constitue une *communauté d'apprentissage* fondée sur le respect mutuel et la confiance : c'est non seulement un espace où les échanges sont possibles mais un agora où l'attention mutuelle est un actif important; et (3) elle est encadrée par *une pratique* – outillage mental, vocabulaire, un capital de connaissances communes que chacun possède.

Ces communautés de pratique ne correspondent pas nécessairement aux unités administratives, aux unités fonctionnelles, aux projets ou aux équipes en place. En fait c'est dans la négociation qui définit domaine, communauté, et pratique, que la trame de la communauté de pratique se définit. Quelle est sa mission? Quel est le fardeau de la charge? Quelle influence veut-elle avoir? Quelles sortes d'activités vont générer les résultats désirés? Quelles sont les motivations requises et la confiance nécessaire pour y arriver? Comment maintenir la culture du groupe? Comment orchestrer l'apprentissage collectif et l'amener à devenir toujours davantage proactif? Par quelles voies susciter l'exploration et l'expérimentation? Quels prototypes utiliser? Comment donner un tour expérimentaliste à la reddition de compte? Comment injecter une philosophie de l'exploration et du design dans le travail et se débarrasser du carcan de la fiabilité comme seule et grande obsession? (Schrage 2000, Paquet 2002, Sabel 2002, Martin 2009).

L'une des composantes importantes de la communauté de pratique est le stock de connaissances tacites et de capital de confiance qui la sous-tend, et le degré d'informalité qu'elle commande. Cela ne veut pas dire que les relations constituantes ne peuvent pas être définies et formalisées ou qu'elles ne devraient pas l'être, mais elles vont nécessairement impliquer un grand nombre de *contrats moraux* particuliers qui constituent une technologie de coordination de la plus grande importance dans le contexte moderne.

(c) dérive vers la gouverne communautaire

Il n'y a aucune raison que la gouvernance des communautés de pratique soit uniforme. La gouvernance communautaire est une gouvernance polycentrique et dissymétrique : chaque communauté de pratique proposant et négociant une structure d'imputabilité qui peut différer, et l'accompagnant non seulement d'indicateurs de performance appropriés mais d'indicateurs d'apprentissage collectif pertinents. Voilà qui a de quoi inquiéter les instances stato-bureaucratiques pour qui l'uniformité est la référence déterminante.

Pour être réaliste, il faut reconnaître d'emblée que le passage à la gouvernance communautaire ne sera pas facile. Nous vivons dans une société mosaïque avec sa socialité tissée d'indifférences, d'insularités, et d'égoïsmes; dans une société à hauts risques aussi, où il y a insécurité accrue de citoyens qui ont une aversion aux risques. Les aléas auxquels font face les personnes dans nos sociétés à hauts risques et dans les diverses régions peuvent varier substantiellement. Il faut donc, face à cette nouvelle donne, non pas espérer revenir au *statu quo ante* ou aux solidarités communautaires tissées serrées d'antan par protectionnisme tout azimut. La recréation de bucoliques « îlots de verdure » n'est plus pensable. Les vrais défis de la nouvelle gouvernance nous condamnent à *explorer*, à *expérimenter*, à chercher des mécanismes d'incitation susceptibles de faire naître une *nouvelle solidarité forte construite sur des liens ténus*, à faire de la formation pour engendrer les motivations nécessaires pour créer des réseaux inédits qui ont des chances de durer et d'être performants. .

Les conventions de collaboration nécessaires portent (1) sur le type de coordination viable et (2) sur les processus de reddition de compte et d'incitations susceptibles d'améliorer l'apprentissage et la garantie de l'exécution des promesses. Les premières réclament des arrangements fondés sur les complémentarités des partenaires. Les secondes sont plus complexes et réclament la mise en place de mécanismes d'imputabilité intelligente fondés sur une bonne marge de manœuvre pour *l'auto-gouvernance* (au nom de l'innovation et de la créativité), mais dans le cadre d'une monitarisation financière et opérationnelle souple par des instances indépendantes et bien informées afin que les communautés de pratique puissent bien servir le public et non pas seulement les agences qui paient leur salaire ou les ambitions de leurs animateurs.

(d) prérequis divers

Cette forme de gouvernance communautaire requiert un cadre d'enracinement pratique: territoires dotés d'une certaine intégrité, communautés de pratique, systèmes locaux d'innovation, contrats moraux, mais aussi des conditions auxiliaires pour que succès il y ait. Ces conditions auxiliaires n'ont souvent rien ou peu à voir avec les structures officialisées mais dépendent d'un contexte étatique permissif et supporteur, et d'une capacité pour les communautés à briser les prisons mentales qui les réduisent à un statut de dépendance débilitant, à un statut de bénéficiaire, et les empêchent d'oser. Voilà bien des pré-requis pour assurer la réussite!

Il faut d'abord reconnaître le caractère central des *pré-requis structurels* (l'avènement de l'état stratège qui donnera la permission à la gouvernance communautaire de se déployer et ne lui mettra pas des bâtons dans les roues, le développement des capacités techniques des communautés, la neutralisation des effets délétères des dynamismes de conservation des groupes d'intérêt menacés par la décentralisation et l'empouvoirement des communautés). Ces pré-requis constituent les *conditions de premier ordre*.

Ensuite, Bruno Lussato (1989) a osé proposer sept qualités cardinales qui doivent en arriver à imbiber les communautés et venir s'ajouter aux prérequis structurels. Ces *conditions de second ordre* sont un ensemble de qualités qu'il faut développer dans les communautés pour que la gouvernance communautaire décentralisée réussisse:

- la *flexibilité* (contre tout l'appareil de rigidités et de dogmes qui tend à ossifier les arrangements stato-bureaucratiques);
- le *discernement* (avec sa capacité à différencier et à hiérarchiser dans un monde qui veut tout indifférencier);
- *l'esprit de synthèse* (avec sa capacité à être sensible à plusieurs registres et disciplines en même temps);
- *le sens de l'humain* (qui impose la convivialité, les « aménités », le sens de la communauté contre l'hyper-rationalité et les savoirs ignares des technocrates);
- *l'ouverture et la tolérance* (contre les dogmes et les idéologies ankylosants);
- *la concentration intense et l'esprit critique* (contre l'impréparation, l'agitation, l'incapacité à voir la fraude et la duperie, la rectitude politique, etc.);
- et enfin *faire tomber les œillères* (qui empêchent de débusquer les postulats qu'on accepte sans trop y penser, ou qu'on n'est même pas conscient de faire (pp. 20-33).

A ceci doit s'ajouter des *conditions de troisième ordre* : un stewardship éclairé, patient et capable d'instruire, de former et d'informer, ainsi que de forger les compromis les plus prometteurs. Or cet entrepreneuriat en changement social ne doit pas rester simplement personnalisé. Il faut qu'il s'incarne dans un grand nombre de réseaux qu'il va falloir former, dans un collectif qui n'est rien de moins qu'un « mouvement » (Paquet 2009 : ch.5).

Zoom sur la gouvernance communautaire effective

La section précédente, sous une apparence anodine, pose la barre très haute pour la gouvernance communautaire. Pour qu'elle s'avère faisable, bon nombre de conditions paraissent nécessaires; et pour qu'elle soit effective, encore davantage.

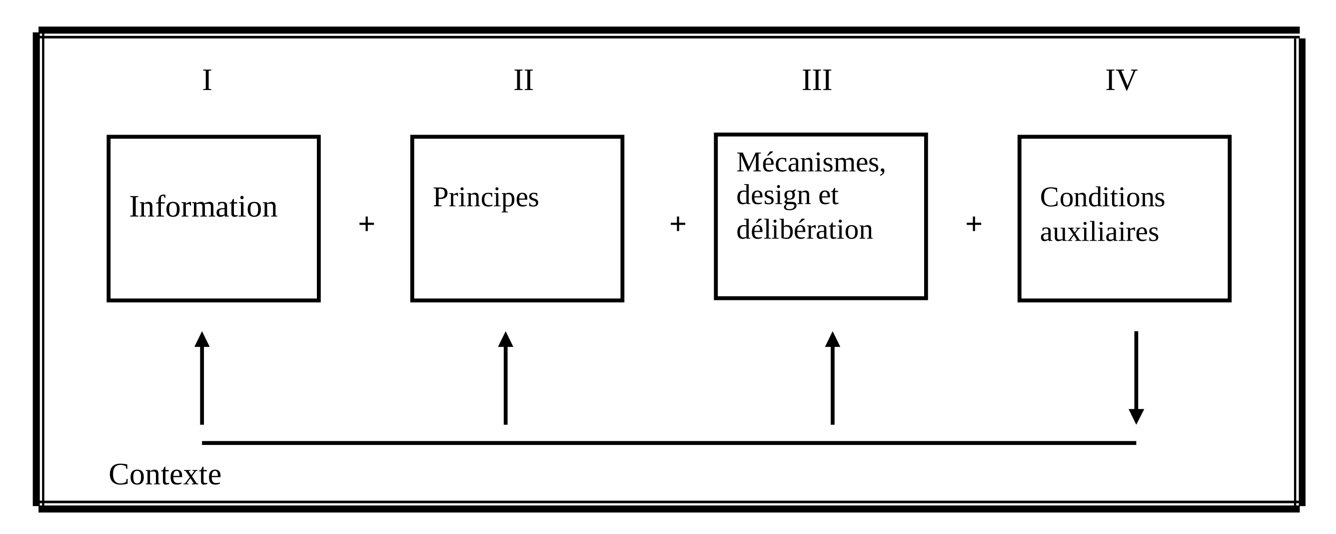
Je voudrais explorer comment le mieux répondre à six questions à la fois en général et dans le contexte particulier de la gouvernance communautaire au Québec :

:

- quels sont les éléments porteurs du contexte qui sont nécessaires?
- quelle est l'information minimale requise pour que la solidarité se cristallise?
- quels principes doivent guider les organisations de solidarité?
- quel design organisationnel est susceptible d'être le plus effectif?
- quelles conditions auxiliaires sont nécessaires?
- comment assure-t-on un arrimage heureux entre ces 5 éléments?

La figure 1 synthétise graphiquement cette approche.

Figure 1. La gouvernance communautaire



Perspective générale

La gouvernance communautaire dépend beaucoup du contexte et de la *culture publique commune* (Caldwell 2001) qui en est une composante importante. Et ces deux éléments varient dans l'espace et le temps. On n'est pas sur la même longueur d'ondes au Lac-St-Jean et en Beauce, pas plus qu'en Alberta et au Québec : ceux qui ont vécu en l'un et l'autre endroit le savent. En conséquence, il ne saurait être question de plaquer un modèle unique sur ces réalités diverses. Voilà qui commande *une approche à géométrie variable.*

Dans une communauté, l'information exacte et fiable est au fondement de la gouvernance effective et des arrangements raisonnables. Le théorème de Condorcet pose clairement que si les membres de la communauté ont plus de chance d'avoir raison que d'avoir tort dans leur évaluation d'une situation, parce que fondée sur une bonne information, la probabilité que la majorité va converger vers la bonne réponse s'accroît à proportion que la communauté croît. Les communautés sont évidemment vulnérables à ces failles au niveau de l'information et des compétences. Il est donc essentiel, dans les dossiers que les communautés veulent prendre en charge, que *compétences minimales et information exacte soient développées et disponibles.*

Quatre principes sont nécessaires pour que la communauté puisse distiller une gouvernance effective : (1) participation étendue et légitime; (2) bonne écoute et réactique efficace et efficiente; (3) transparence et reddition de compte de haute qualité; (4) équabilité dans la distribution des fruits de la collaboration.

Ce sont là des principes nécessaires pour qu'il y ait fiabilité et stabilité de la gouverne. Or dans nos sociétés de défiance, il s'agit là d'un talon d'Achille, car à proportion qu'il y a défiance, il y a pression pour accroître la surveillance, développement dans la société civile de mécanismes pour se préparer à bloquer, faire dérailler ou saboter des arrangements opaques qu'on ne comprend pas, et pour demander aux tribunaux et autres corps d'adjudication de régler les différends. La gouvernance communautaire n'y survit pas.

Un modicum de confiance et de solidarité est aussi essentiel, ce que les juristes appellent *affectio societatis* – l'engagement de tous les acteurs à contribuer activement, avec tous leurs moyens, de bonne foi toujours et de manière créatrice, au travail commun. Sans cet *affectio societatis*, la collaboration est impossible ou tout au moins n'est pas durable (Cuisinier 2008).

Pour ce qui est du design organisationnel, les doutes quant à faisabilité de la gouvernance communautaire ont été fortement atténués par les travaux de la Nobel d'économie Elinor Ostrom (1990, 2005). Elle a montré que certains principes de design très proches de ceux que nous avons mentionnés plus haut ont servi efficacement à mettre en place des arrangements de gouvernance communautaire qui ont bien fonctionné : participation de tous les intervenants légitimes pour la prise de décision, production d'information précise et fiable, définition claire du fardeau de la charge des intervenants (droits et responsabilités), clarté de la contribution aux coûts et de la part des avantages pour chacun, mécanismes de sanctions pour les erreurs et infractions, mécanismes locaux de résolution de conflit. Les travaux d'Ostrom au niveau local dans les diverses parties du monde ont clairement identifié tout un ensemble de mécanismes formels et informels (comme les contrats moraux et les forums de délibération) qui ont engendré des arrangements de gouverne fort utiles et capables de résilience.

Les conditions auxiliaires sont largement conformées par la nature des blocages pratiques qui tendent à faire dérailler la gouvernance communautaire. Il s'agit d'assurer la mise en place de l'infrastructure d'information et de forums nécessaires pour que les bases de connaissances et les technologies de collaboration émergent. Cela peut requérir parfois une sorte d'évaluation périodique capable de dissoudre les sources artério-sclérotiques de paralysie organisationnelle. Elles sont aussi rendues nécessaires par les blocages idéologiques très proudhoniens qui sont au fondement de l'inertie et la paresse des masses (à l'origine de la servitude volontaire et de tout autoritarisme) et du préjugé gouvernemental (qui fait qu'on s'en remet au gouvernement parce qu'on n'a plus confiance dans ses capacités à prendre ses propres affaires en mains).

Reste le plus difficile : assurer que tous ces éléments vont enclencher un processus d'apprentissage social efficace et une gouvernance communautaire expérimentaliste, résiliente et performante. Ces conditions auxiliaires sont nécessaires pour s'assurer que la gouvernance communautaire va être capable de se protéger des blocages ambiants qui sont très certainement condamnés à se matérialiser.

Elles vont devoir mettre en place deux assurances nécessaires : (1) assurer que le degré minimal de confiance et de solidarité nécessaire va être au rendez-vous pour qu'on puisse lancer l'aventure, et (2) assurer que les zones de sécurité nécessaires vont être en place pour que les expériences désirables puissent être entreprises et aient des chances de réussir, parce qu'il y aura en place des mécanismes à sûreté intégrée (fail-safe mechanism) pour s'assurer que tout ne va pas s'effondrer à la première crise ou au premier coup dur.

Dans le premier cas, cela va nécessiter des infrastructures d'information, de forums et de technologies de collaboration qui non seulement sont coûteuses mais commandent des transformations dans les manières de penser et les façons de faire par rapport aux systèmes légaux et bureaucratiques en vogue, et donc l'acquisition de certaines habiletés inédites.

Dans le second cas, il faut prévoir des façons de se prémunir contre l'aversion au risque qui menace toutes les formes d'expérimentation. Il faut donc prévenir : prévoir un corridor des situations normales où la communauté veut et peut opérer sans contraintes aucunes, mais aussi, et d'avance, entrevoir la possibilité de moments anormaux, de moments de crise où certains mécanismes à sûreté intégrée (fail-safe mechanisms) entrent en jeu temporairement. Voilà qui aura l'heur de rassurer les plus frileux et de donner la permission d'expérimenter.

Un Québec fort de ses communautés

Comment mettre tout cela en œuvre dans un contexte particulier? En confrontant directement les zones de tension évidentes : participation, indépendance, performance, reddition de compte, et financement.

Cela réclame de commencer à parler de *méga-communautés* (Gerencser 2006): les sphères publiques où les organisations et les personnes délibèrent ensemble autour d'enjeux importants pour tous, selon une étiquette et via des pratiques et des principes susceptibles de donner des résultats. Cela implique qu'on puisse

- cartographier la méga-communauté
- bien comprendre et faire comprendre les problèmes à résoudre
- identifier les partenaires nécessaires et leurs interactions
- s'assurer que les partenaires sont prêts à écouter, apprendre et comprendre
- dessiner sur mesure les arrangements souhaitables
- apprendre des expériences

Comment appliquer ce cadre de référence au cas des communautés du Québec?

(a) D'abord la communauté doit prendre les moyens pour faire le recensement de ses actifs et compétences et prendre la mesure les problèmes à résoudre (les trois premiers éléments de la liste ci-haut).

Cela ne peut se faire que via l'équivalent d'un mini-sommet qui mobilise les forces vives de la communauté pour établir quelles actions sont requises pour jeter une passerelle entre la situation actuelle et ce qui apparaît comme désirable compte tenu des actifs en place.

C'est seulement à partir d'un tel constat qu'on pourra établir quels sont les partenaires nécessaires pour ce travail et comment les mobiliser. Voilà qui réclame une double opération (i) de mobilisation et de collaboration et (ii) de mise à niveau des compétences en cours de route

(i) La première opération est essentiellement interactive (Parr 2002) :

<u>Mobilisation</u>	<u>Collaboration</u>
énoncé des enjeux critiques et focalisation de l'attention sur ce qui doit être fait	la création de plateformes permettant aux gens de travailler ensemble
communication de l'information clé susceptible de rallier, d'inspirer, de motiver un plus grand ensemble de gens à prendre part aux divers réseaux	le développement de nouvelles relations susceptibles de générer des résultats tangibles, et donc de modifier les manières de voir et d'encourager l'action créatrice

Voilà qui nécessitera des efforts continus pour soutenir le mouvement en ré-excitant le processus par une refocalisation permanente sur les nouveaux défis et les nouveaux possibles, et une remise à neuf conceptuelle continue de la notion même de ce qui est possible part l'apprentissage collectif.

(ii) La seconde opération est celle qui anime l'apprentissage collectif au cœur de ce travail : il s'agit d'un travail de réflexion dans l'action qui permet de mobiliser l'apprentissage collectif par intégration des connaissances et apprentissage sur le tas, par anticipation des effets systémiques, par adaptabilité des stratégies, et par une définition expérimentale et itérative des grandes directions à adopter et des stratégies interactives pour y arriver (Drath & Palus 1994; Voß et al 2006).

Voilà qui va requérir une mise à niveau importante et continue des compétences et actifs de la communauté (Michael 1993; Hughes & Weiss 2007):

- compétences contextuelles pour mieux apprécier les changements dans le contexte et recadrer les approches à l'avenant;
- compétences interpersonnelles pour assurer les consultations, négociations, délibérations et résolutions de conflits, mais aussi les travaux d'animation et d'éducation requis;
- compétences nécessaires pour répondre de manière créatrice aux situations nouvelles en empouvoirant les partenaires et en le faisant d'une manière qui répond à une éthique de l'interdépendance;
- compétences pour être capables de garder le cap tout en faisant grand usage d'expérimentation , d'exploration hardie, et d'apprentissage par prototype.

Ces capacités ne sont pas seulement individuelles mais collectives, en ce sens que les règles d'interaction entre individus génèrent des *propriétés émergentes* qui dérivent de la dynamique des situations et non pas de la tête des acteurs. Cet *ordre interactif* (pour utiliser le langage d'Irving Goffman) engendre une sorte d'intelligence collective (Goffman 1959; Rheingold 2002 : 179). Ces capacités, confrontées au contexte, rendent des actions possibles mais pas d'autres : elles délimitent le monde des possibles.

Dans cette aventure, on peut et on doit apprendre beaucoup des expériences d'autres régions. Par exemple, des efforts importants en Ontario pour « habiliter » les communautés locales/régionales à s' « organiser » en mettant à leur disposition des fonds pour mieux « connecter » les membres de ces communautés. Selon les « circonstances » et le degré de sophistication des communautés, un portail fort différent a émergé susceptible de fournir de l'information, de fournir des services, de susciter les interactions, de mettre en ligne la communauté et la rendre capable de réagir aux crises, ou de créer véritablement un réseau de communication qui constitue un socle de capital social.

Cette sorte d'habilitation des communautés s'est faite selon leur degré de développement ou d'intérêt. Certaines communautés en ont fait un usage minimal. D'autres ont déjà mis en place un mécanisme de mise en ligne qui permet à la communauté de développer son tourisme, ses connections avec le reste du monde. Tout cela s'est développé selon le degré de collaboration désiré par la communauté à ce stade de son développement.

Les expériences réussies sont venues d'en bas, des utilisations du « portail communautaire » qui ont donné des résultats positifs visibles à court terme, et qui donc ont déclenché un processus cumulatif d'intérêt à se joindre au « groupe ». Certaines des leçons apprises au cours de ces expériences ont aidé à comprendre comment on pouvait le mieux supporter les efforts locaux en étant le moins intrusif possible (INVENIRE 2006).

Comme les arrangements qui ont une chance de réussir doivent être cousus main, pas question de proposer une recette mais seulement une *démarche*.

On peut apprendre aussi beaucoup des expériences américaines comme celles de BALLE (Business Alliance for Local Living Economies).

(b) Ensuite il faut se débarrasser de prisons mentales importantes : (i) celles qui suggèrent qu'il n'existe que *deux seuls moyens de gouverner* entre lesquels choisir – le marché et la coercition de l'État, et (ii) celles qui empêchent de voir les problèmes nouveaux que la gouvernance communautaire pose pour ce qui est des rapports à l'État.

(i) En fait il existe une troisième voie entre le marché et l'État qui est celle sur laquelle la communauté doit et peut compter : la solidarité. Depuis 40 ans, on a fait la démonstration que la relation de solidarité est un puissant mécanisme de coordination qui peut marcher dans bien des circonstances plus efficacement et avec plus d'efficience que le marché libre ou la coercition stato-bureaucratique, et ce non seulement dans des groupes fort restreints. (Titmuss 1970; Fukuyama 1995; Ostrom 1990, 2005; Gintis 2005; Paquet 2009 ch. 4).

Cependant la solidarité est toujours *conditionnelle*, et l'adhésion volontaire ne va pas être stimulée de la même manière quand l'encastrement de la communauté, son capital social, les habitus en place sont différents.

De la même manière, tant la socialité que les technologies matérielles de communication vont faire toute la différence : selon la richesse ou la pauvreté des technologies sociales et matérielles, bien des choses pourront ou ne pourront pas se faire.

On ne peut donc pas construire la gouvernance communautaire sans compter au départ sur un engagement des associés et partenaires à contribuer activement au travail commun. Dans le droit français, c'est ce qu'on appelle l'*affectio societatis*. C'est un sentiment qui présume la bonne foi et un engagement à une contribution active et créatrice au partenariat ou association (Cuisinier 2008). En droit français, le manque à démontrer son *affectio societatis* peut entraîner la dissolution du partenariat.

(ii) Le support de l'État et son aide pour la mise en place des mécanismes à sûreté intégrée (par exemple) sont habituellement nécessaires (ou tout au moins fort utiles) pour que la gouvernance communautaire prospère. Mais *l'État est aussi le handicap le plus important de la gouvernance communautaire*, parce que ce support et cette aide vont le plus souvent imposer des négociations avec des instances politiques et bureaucratiques en place qui ne peuvent le plus souvent que voir *la gouvernance communautaire comme un concurrent du politico-bureaucratique*. En conséquence, les instances politico-bureaucratiques en place sont souvent l'ennemi naturel de la gouvernance communautaire.

Il faudra donc une motivation et une détermination particulièrement forte pour réussir à ce que le carcan politico-bureaucratique ne vienne pas encapsuler le travail de la gouvernance communautaire ou même l'enrayer ou le dévoyer. Cela voudra dire nécessairement trouver des sources de financement qui ne dépendent pas exclusivement de ces instances concurrentes.

(c) Enfin il faut qu'un esprit d'expérimentalisme et d'apprentissage collectif habite la gouvernance communautaire le long de ses trois axes essentiels.

- les infrastructures permettant de tirer le maximum des connections possibles entre personnes et groupes; c'est la *stratégie de connectivité* qui veut combattre l'exclusion;
- faciliter le fonctionnement de la boucle d'apprentissage collectif en éliminant ou atténuant les blocages; c'est la *stratégie de catalyse* ;
- l'ingénierie de réseaux complémentaires nouveaux permettant de renforcer l'intelligence collective quand il semble bien qu'il y ait faillites de l'appareil de gouvernance en place parce qu'il n'est pas suffisamment multiplexe; c'est la *stratégie de complétude.*

L'État peut jouer souvent un rôle de commutateur: dans l'architecture des relations, quand la communauté n'est pas capable de le faire. Il branche ou rebranche une personne ou un groupe qui ne l'était pas dans l'appareil d'apprentissage collectif, en nettoyant les scories ou en atténuant le bruit; on fait de la commutation en établissant des liens qui s'étaient atténués ou qui avaient été oblitérés ou de l'ingénierie et de la construction de liens manquants ou inopérants – c'est *l'état-commutateur en acte.* Mais la communauté doit être plus que le maître de cérémonie dans ces expériences, elle doit en être l'architecte si elle veut être productrice de gouvernance. Et donc le rôle de l'État doit être grandement contrôlé : utilisé oui quand c'est utile mais ne jamais devenir le maître d'œuvre.

Écueils sur la voie de la gouvernance communautaire effective

Parler d'écueils ne signifie pas remise en question de la démarche amorcée pour mettre en valeur les communautés, mais mise en garde contre les dangers évidents qui sont à prévoir *si on les instrumentalise trop ou si on les instrumentalise mal*. En fait, si les communautés sont tellement importantes, si elles sont et doivent demeurer les communautés de pratique de base, il faut à tout prix justement éviter de les instrumentaliser!

Certains des écueils sont des sujets difficiles à débattre parce que ce sont des faux-amis (comme on dosait autrefois dans les cours de français) – des tournures qui ont l'air d'aider les communautés en les instrumentalisant dans des croisades sur des dossiers nationaux ou mondiaux considérés comme importants dans l'opinion publique.

D'autres écueils sont plutôt de nature administrative et appellent surtout des attentions au niveau de la tactique et des détails de mise en oeuvre.

Un dernier groupe d'écueils tient à la nature fondamentalement politique de la gouvernance communautaire. Ils tiennent à ce que les communautés sontprobablement le niveau le plus prometteur si on veut réjuvéner l'esprit démocratique. La gouvernance communautaire est donc condamnée à mobiliser une forte opposition dans les sphères stato-bureaucratiques officielles parce que son succès ne pourra que signifier pour ces dernières la création d'un *mouvement subversif et en dernière instance une perte de pouvoir.*

(1) Danger pour les communautés de perdre leur âme : un dilemme

Si les communautés sont tellement importantes, et si elles représentent les unités premières, celles par qui le sens arrive, il faut se demander qu'est-ce qui va se passer quand on les conscrit (nolens volens) dans d'autres combats macroscopiques comme l'occupation du territoire, la protection de l'environnement, ou l'aménagement régional.

Sur le plan stratégique, les communautés sont présentées comme des leviers et instruments utiles dans ces grands plans. Mais le danger est grand que ces chantiers en viennent à phagocyter l'intention première qui était de *bâtir avec les communautés* la gouverne de nos sociétés complexes. Car ces grands chantiers ont une forte saveur étatiste. Et on peut vite comprendre qu'il sera tentant d'utiliser ce levier parce que c'est commode, expédient, opportun, et ce faisant en venir à considérer la gouvernance communautaire comme un moyen auquel on a recours sans égards pour les dégâts qu'on inflige ce faisant aux communautés elles-mêmes.

Faire des communautés des moyens administratifs pour réaliser des objectifs d'occupation du territoire, de protection d e l'environnement, ou d'aménagement régional permet évidemment aux communautés de s'insérer dans les instances gouvernementales aisément, et même de s'en faire apprécier. Mais à quels coûts? Aux coûts pour les communautés de perdre leur droit à la différence, de devenir un simple engrenage dans la gouverne de la socio-économie mais pas un véritable producteur de gouvernance?

Cette instrumentalisation a le démérite d'imposer *de facto* le dominium gouvernemental. Si les arrondissements dans les grandes villes sont réduits au rôle de moyens expédients de livrer des services homogènes, on leur nie le statut de communautés et on condamne les communautés à se définir contre les instances qui veulent les instrumentaliser. C'est la même chose hors des grandes villes si on veut réduire les communautés à des rôles de d'avant-postes dans l'occupation du territoire, de guérites dans la croisade environnementale, ou de chargés de projets régionaux dans le vaste plan d'aménagement planificateur. Les communautés ainsi instrumentalisées pourront facilement être décervelées parce qu'instrumentalisées. De là à tomber dans la gouvernementalité, il n'y a qu'un pas.

La notion de gouvernementalité (élision de gouvernement et de mentalité) connote une sorte de pouvoir d'un genre nouveau par lequel l'État redéfinit les problèmes dont il a à s'occuper et déborde les actions commandées par les ratés ou plans économiques et sociaux pour envahir le champ des valeurs et des symboles: le champ du programmable s'étend.

L'État tend à domestiquer les intervenants non plus par une coercition qui engendrerait des réactions violentes et créerait des blocages, mais par l'intéressement des parties prenantes, en traduisant les représentations de manière à engendrer une façon de penser particulière du citoyen qui va l'amener à s'aligner sur la position canonique parce qu'il voit que ses intérêts vont dans ce sens.

Par son discours, l'État prépare le citoyen à rationaliser son assujettissement volontaire et participatif au nom de l'auto-réalisation de chacun, et met en scène une cohésion sociale qui insiste sur l'importance d'un certain sens du devoir. Évidemment, ce n'est pas du travail complètement inutile puisque ces recadrages peuvent entraîner des alliances inédites porteuses de meilleure performance. Mais cela n'a rien à voir avec la gouvernance communautaire au sens que prennent ces mots pour ceux qui veulent donner aux communautés une capacité à véritablement se prendre en main (Paquet 2008 Ch.2).

(2) Danger de coexistence hostile avec les autres instances administratives

Si la véritable gouvernance communautaire ne peut s'inscrire qu'avec difficulté dans le cadre stato-bureaucratique des gouvernements territoriaux existants, il faut s'attendre à des blocages importants au plan de sa mise en œuvre.

Au niveau de la stratégie de connectivité, on peut s'attendre à ce que les instances administratives régionales ou que les grands pôles urbains voient d'un mauvais œil les communautés prendre charge des infrastructures dont elles ont portant besoin pour se définir et progresser. Les politiques de fusions municipales au nom des économies d'échelle sont devenues des dogmes, et la résilience des communautés un irritant. Uniformité et homogénéité sont devenues des références. Il est probable que les efforts pour donner aux communautés les moyens de se connecter ne puissent se faire que contre les instances administratives en place qui n'ont aucun intérêt à permettre que s'installe une gouvernance bariolée des communautés.

Au niveau de la stratégie de catalyse, l'inintérêt des instances administratives régionales (pour qui il y a quelque chose d'odieux à ne pas traiter toutes les communautés de la même manière) se combine au désintéressement des instances provinciales pour un travail de déclencheur et d'accoucheur parce que l'on est souvent trop loin pour voir les vraies possibilités et trop frileux pour oser intervenir pour l'un et non pour tous. Le dynamisme porteur va donc devoir venir de bas en haut. Il faudra que les communautés trouve moyen de faire le meilleur usage possible (i.e., l'usage le plus astucieux) des arrangements provinciaux ou régionaux/locaux en place et qu'elles en arrivent à des accommodements inédits qui ne pourront souvent naître et survivre que grâce à l'insouciance des voisins. Voilà qui va réclamer des efforts d'imagination et de créativité considérables des définisseurs de situation au niveau de la communauté (Caldwell 2010).

Au niveau de la complétude, la tâche sera encore plus ardue. Une communauté ne peut en effet prospérer que par des réseaux de relations multiplexes, i.e. des réseaux qui en arrivent à se superposer pour une bonne part dans divers domaines. Souvent la capacité d'engagement et le temps des membres de la communauté sont limités, et l'intérêt pour le faire aussi. Il est donc normal de prévoir qu'à moins d'avoir une masse critique de réseaux se recoupant plus ou moins, l'occasion d'action collective et de mobilisation suffisante pour assurer une action soutenue est fort limitée. Il faut qu'un certain nombre de réseaux superposés réussissent à percer pour que la communauté puisse se cristalliser. Il faut donc des entrepreneurs en changement social pour travailler à multiplier les réseaux et engendrer l'effet cumulatif qui fasse que se cristallise la communauté.

A ces trois niveaux, les blocages seront nombreux. Il semble cependant que l'on doive y réagir d'une double façon : en promouvant le sabotage des forces qui empêchent la communauté de se réaliser et de se gouverner, et en promouvant en même temps l'entrepreneurship social nécessaire pour que la communauté se réalise.

(3) Paresse des masses et préjugé gouvernemental face à:un mouvement subversif

La troisième famille de dangers n'est pas particulièrement attachée à la gouvernance communautaire, mais elle y joue un rôle important. Il s'agit de forces négatives que déjà François-Joseph Proudhon (1850) dénonçait au milieu du 19e siècle : (i) le désintérêt des citoyens qui ont perdu le goût de s'intéresser à la chose commune et qui ce faisant autorisent toutes sortes d'autoritarisme, et (ii) la tendance à s'en remettre automatiquement au gouvernement pour régler les problèmes parce que les citoyens ont perdu confiance dans leur propre capacité à les régler eux-mêmes.

Il s'agit là de vices qui minent la démocratie et qui vont rendre difficile la construction de la gouvernance communautaire.

Cependant ces vices sont devenus de plus en plus clairement exposés au cours de la période récente et les moyens d'y répondre ont commencé à être débattus.

Daniel Innerarity a probablement résumé mieux que tout autre la source du problème :

> « La crise de l'État-providence correspond à une crise de la solidarité, comme en témoignent, par exemple, le corporatisme croissant, l'économie souterraine, la résistance face aux cotisations sociales ou la généralisation d'un recours à la plainte sans le moindre souci pour les conséquences publiques des revendications avancées. Tout cela ne veut évidemment pas dire que nous soyons devenus plus égoïstes. Ce sont les modalités d'expression de la solidarité qui sont devenues plus abstraites et mécaniques, incapables de faire émerger réellement un intérêt commun. L'État est parvenu en fait à masquer les relations sociales et à engendrer une irresponsabilité diffuse et aveugle face aux conséquences sociales de nos actes… L'État est un intermédiaire qui obscurcit les relations sociales en masquant la solidarité réelle derrière des mécanismes anonymes et impersonnels, à tel point qu'elle finit par devenir invisible» (Innerarity 2006 :244-5)

De là le besoin de rendre moins abstraits, moins formels, moins illisibles et plus facilement localisables les besoins et les aspirations. Or c'est justement au niveau des communautés que cela peut se faire le mieux et le plus facilement. Quant aux moyens de répondre à cette dérive vers l'irresponsabilité, on a commencé à détecter des pistes fort diverses. J'en retiens trois dans le désordre : (i) un meilleur usage des crises, (ii) des yeux ouverts pour mieux voir certaines expériences déterminantes, et (iii) la volonté de reconnaître que c'est rien de moins qu'une nouvelle manière de voir et de penser qui sera nécessaire et qu'elle a déjà fait ses preuves autour de nous.

Trois livres ont documenté ces trois avenues :

- Rebecca Solnit (2009) a montré comment des communautés extraordinaires ont émergé des désastres et se sont avérées résilientes – des vagues d'altruisme, de solidarité, d'improvisations dont on est peu conscient et qu'on a peu saisies comme occasions de cristallisation de gouvernance communautaire;
- Frank Coller (2010) a documenté de manière fort précise une expérience centenaire à Pittsburg où Lincoln Electric a fait un pacte avec la communauté : aucune mise à pied pourvu qu'on permette des accommodements raisonnables dans l'organisation du travail. Cela dure depuis un siècle, et ça marche;
- enfin il y a les nombreuses expériences (sur lesquelles Don Tapscott et Anthony Williams (2006) font rapport) qui montrent qu'on peut faire l'ingénierie de communautés astucieuses un peu partout.

Mais ce qui inquiète le plus les instances en place dans ces dynamiques communautaires et explique l'opposition que rencontre la gouvernance communautaire, c'est la vieille peur de la plèbe qui hante les régimes politiques depuis l'ancienne Rome. Car la gouvernance communautaire, si elle réussit, ne peut que donner lieu à un *mouvement social*, à l'émergence de nouveaux publics, qui vont amener de nouveaux acteurs sur la scène (Angus 2001 :79).

Voilà qui a des potentialités subversives énormes qui ne sont pas ignorées des entités stato-bureaucratiques traditionnelles, car la communauté (comme mouvement social et public en émergence) de par sa présence même remet en question certains postulats sociaux dominants, et ce faisant mine beaucoup d'idées sur lesquelles les relations de pouvoir sont construites.

En fait, la gouvernance communautaire ouvre à la possibilité qu'une plus grande portion de la population puisse commencer à croire que le changement est possible et à vouloir y prendre part : elle met de nouvelles questions à l'ordre du jour et ouvre la porte à de nouvelles possibilités pour l'action politique.

Pour ceux qui ont vécu richement dans ce monde de paresse des masses et de préjugé gouvernemental, la gouvernance communautaire donne froid dans le dos.

Pensez-y bien …et si les gens à qui on a signifié depuis tellement longtemps qu'ils devraient seulement se mêler de leurs affaires (sous-entendues privées) parce que dans les affaires publiques ils ne sont conviés que sur invitation… tous les quatre ans à venir faire un X quelque part … Pensez-y bien… si tous ces gens commençaient à croire qu'il est vraiment possible de se mêler vraiment de leurs affaires publiques et communautaires, de venir des producteurs de gouvernance, ce ne serait rien de moins qu'une révolution culturelle!

Conclusion

Il ne suffit évidemment pas de montrer que c'est possible, et qu'on l'a fait effectivement ailleurs, pour que le mouvement s'amorce ici. On peut faire la preuve du mouvement en marchant, mais est-ce que la communauté en a le goût, et peut-elle en développer la passion?

Ces réflexions préliminaires n'ont voulu et pu être qu'une invitation à l'expérimentation sur la base d'une déclaration d'interdépendance et de solidarité, mais aussi *sotto voce*, si chacun sait lire entre les lignes, une invitation à la subversion (Paquet 2005).

On pourra peut-être vouloir attendre qu'une tragédie frappe pour déclencher le processus de construction, ou déclarer que le terreau n'est pas propice ici comme à Pittsburg (on n'aurait pas les conditions gagnantes), ou que la collaboration de masse à la Tapscott & Williams est improbable chez nous (société distincte oblige) même si elle s'est réalisée ailleurs. Mais tous ces arguments sont des formes de démission difficilement défendables, d'acceptation de servitude volontaire, de confort intelolectuel un peu cynique.

Plus intelligemment, il me semble qu'il y a une responsabilité d'expérimentation dans la direction de la gouvernance communautaire tout au moins, et ce pour deux raisons :
(1) d'abord, parce qu'il se pourrait bien que la solidarité soit un levier bien plus puissant qu'on l'a cru et que la gouvernance communautaire soit l'amorce d'un mouvement social, une source de renaissance dans nos sociétés modernes complexes; et
(2) ensuite parce qu'il se pourrait que ce soit là la seule avenue prometteuse qui nous soit offerte, non seulement dans les chantiers où le marché et l'État n'ont pas donné les résultats escomptés, mais encore dans le projet de réjuvéner notre démocratie – une opportunité de ré-imaginer la démocratie non plus seulement comme une occasion d'aller dans nos habits du dimanche faire un X tous les quatre ans dans un isoloir, mais vraiment comme un mode de vie, comme le fardeau de notre charge de citoyen, comme le travail quotidien de production de gouvernance que nous ne pouvons faire que dans nos vêtements de travail de tous les jours et au grand air dans le forum (Paquet 2009b)

Bibliographie

Angus, Ian 2001. Emergent Publics. Winnipeg : Arbeiter Ring Publishing.

Caldwell, Gary 2001. La culture publique commune. Québec : Editions Nota Bene.

Caldwell, Gary 2010. "Resilient Civil Society in Sainte-Edwidge-de-Clifton " www.optimumonline.ca 40 (1) 14-22

Cuisinier, Vincent 2008. L'*affectio societatis.* Paris : Litec.

Drath, W.H., Palus, C.J. 1994. Making Common Sense. Center for Creative Leadership.

Fukuyama, Francis 1995. Trust. London : Hamish Hamilton.

Gerencser, Mark et al 2006. « The Mega-community : A manifesto» www.strategy-business.com 16.08.2006, (10p)

Gintis, Herbert et al. (eds) 2005. Moral Sentiments and Material Interest. Cambridge: Cambridge University Press.

Goffman, Erving 1959. The^Presentation of Self in Everyday Life. Garden City, N.Y.: Doubleday.

Hughes, J., Weiss, J. 2007. « Simple Rules for Making Alliances Work » Harvard Business Review, 85(11), 122-131.

Innerarity, Daniel 2006. La démocratie sans l'État. Paris : Climats

INVENIRE 2006. Reviewing Connect Ontario: Partnering for Smart Communities Program (COPSE: Building on the lessons of community portals. A report prepared for the Ministry of Econiomic Development and Trade of Ontario and the Ministry of Government Services of Ontario (31 May 2006).

Koller, Frank 2010. Spark. New York: Public Affairs.

Lussato, Bruno 1989. Le défi culturel. Paris : Nathan.

Martin, Roger 2009. The Design of Business. Boston: Harvard Business Press.

Michael, Donald N. 1993. « Governing by Learning : Boundaries, Myths, and Metaphors » Futures, 25(1), 81-89.

Naisbitt, John 1993. Global Paradox. New Yprk : Norton.

Ostrom, Elinor 1990. Governing the Commons. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor 2005. Understanding Institutional Diversity. Princeton : Princeton University Press.

Paquet, Gilles 2002. « La nouvelle gouvernance, la subsidiarité et l'état stratégique» in Michalski et al (sld) La gouvernance au XXIe siècle. Paris : OCDE, 219-253.

Paquet, Gilles 2005. Gouvernance : une invitation à la subversion. Montréal : Liber.

Paquet, Gilles 2006. "Qui a peur de la gouvernance décentralisée?" in Pour une décentralisation démocratique, Solidarité rurale du Québec (Ed.), Québec : Presses de l'Université Laval,183-210.

Paquet, Gilles 2008. Gouvernance : mode d'emploi, Montréal : Liber.

Paquet, Gilles 2009. Scheming Virtuously : The Road to Collaborative Governance. Ottawa: Invenire Books.

Paquet, Gilles 2009b. « Projet Gouvernance: dix ans après » www.optimumonline.ca 39 (2), 35-75.

Parr, John et al. 2002. The Practice of Stewardship. Alliance for Regional Stewardship^.

Proudhon, Pierre-Joseph 1850. Confessions d'un révolutionnaire. Paris : Garnier Frères..

Rheingold, Howard 2002. Smart Mobs. Cambridge: Perseus.

Sabel, Charles F. 2002. "Révolution tranquille de la gouvernance démocratique: vers une démocratie expérimentale" in Michalski et al (sld) La gouvernance au XXIe siècle. Paris : OCDE, 141-176.

Saint-Onge, Hubert, Armstrong, Charles 2004. The Conductive Organization. Amsterdam: Elsevier.

Schrage, Michael 2000. Serious Play. Boston: Harvard Business School Press.

Solnit, Rebecca 2009. A Paradise Built in Hell. New York: Viking.

Tapscott, Don, Williams, Anthony D. 2006. Wikinomics. New York: Portfolio.

Voß, Jan-Peter et al (eds) 2006. Reflexive Governance for Sustainable Development. Cheltenham: Edward Elgar.